



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.605.2025

Katowice, dnia 29 października 2025 r.

Rada Miasta Katowice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), dalej jako: *ustawa*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/347/25 Rady Miasta Katowice z dnia 25 września 2025 r. w sprawie wyrażenia zgody na dokonanie darowizny nieruchomości położonej w Katowicach przy ul. Wojewódzkiej 56 na rzecz Akademii Muzycznej im. Karola Szymanowskiego w Katowicach (dz. nr 35/7), w części określonej w:

- 1) § 2 ust. 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy;
- 2) § 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy w zw. z art. 13 ust. 2b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 września 2025 r. Rada Miasta Katowice podjęła uchwałę Nr XX/347/25 w sprawie wyrażenia zgody na dokonanie darowizny nieruchomości położonej w Katowicach przy ul. Wojewódzkiej 56 na rzecz Akademii Muzycznej im. Karola Szymanowskiego w Katowicach (dz. nr 35/7), dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 września 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy: *Do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.*

Natomiast zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy, mieniem komunalnym gospodaruje wójt (burmistrz, prezydent miasta). A zatem darowizny nieruchomości, będącej własnością jednostki samorządu terytorialnego, dokonuje jej organ wykonawczy. Dodatkowo, z treści art. 11 ust. 1 i art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego w sprawach gospodarowania nieruchomościami, są ich organy wykonawcze, przy czym, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt (burmistrz, prezydent

miasta). Decydowanie przez organ stanowiący o czynnościach należących do sfery wykonawczej, narusza konstytucyjną zasadę podziału władz. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie z dnia 27 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 500/19: *Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g. stanowi uprawnienie dla rady gminy do podjęcia uchwały o określonej treści, mianowicie uchwały w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu. Przyznana radzie kompetencja nie oznacza jej nieograniczonej swobody, gdyż ustawodawca przyznając określoną kompetencję do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę gospodarki nieruchomościami. Wskazane upoważnienie nie uprawnia do wykraczania poza unormowanie ustawowe, czynienia wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzania kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Uchwała podjęta w oparciu o wskazaną podstawę musi zawierać sformułowania jasne oraz jedynie w takim zakresie, na jaki dopuszcza norma kompetencyjna, brak jest w niej natomiast uprawnienia do formułowania własnych pojęć czy też doprecyzowywania formy w jakiej określone działania organu wykonawczego mają być podejmowane.*

Ponadto zgodnie z art. 13 ust. 2 i 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami:

2. Nieruchomość może być, z zastrzeżeniem art. 59 ust. 1, przedmiotem darowizny na cele publiczne, a także przedmiotem darowizny dokonywanej między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego, a także między tymi jednostkami. W umowie darowizny określa się cel, na który nieruchomość jest darowana.

2a. Darowizny nieruchomości stanowiącej przedmiot własności Skarbu Państwa dokonuje starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej - za zgodą wojewody, a nieruchomości stanowiącej przedmiot własności jednostki samorządu terytorialnego jej organ wykonawczy - za zgodą rady albo sejmiku. Zgody nie wymaga dokonanie darowizny przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, o której mowa w art. 59 ust. 1.

Tymczasem Rada w § 2 uchwały postanowiła, że:

1. Darowizny dokonuje się z przeznaczeniem na realizację celu publicznego w rozumieniu art. 6 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. na budowę i utrzymywanie pomieszczeń dla uczelni publicznych.

2. Cel publiczny, o którym mowa w ust. 1 powinien zostać zrealizowany w terminie do 1 stycznia 2029 r.

Mając na uwadze powyższe, należy uznać, że Rada nie jest upoważniona do stanowienia w przedmiocie określania szczegółowych postanowień umownych dotyczących umowy darowizny, takich jak termin, do którego cel darowizny powinien być spełniony. Nie zmienia tego także okoliczność, że Rada wyrażając zgodę na dokonanie darowizny nieruchomości na cel społeczny, działając na podstawie art. 13 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami, wskazuje na istnienie celu społecznego, który legitymizuje podjęcie przedmiotowej uchwały. Jednakże poszczególne postanowienia umowne, takie jak termin do realizacji danego celu, będą już ustalane i negocjowane przez darczyńcę – w imieniu którego działać będzie Prezydent Miasta Katowice oraz obdarowanego, z uwagi na przepis art. 13 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z kolei Rada nie posiada kompetencji do określania tak szczegółowych postanowień umownych, jak określenie daty, do której ten cel publiczny powinien być spełniony.

Przechodząc dalej należy wskazać, że Rada w § 3 uchwały uregulowała, że: *W przypadku niewykorzystania nieruchomości, o której mowa w § 1 na cel, na który została darowana, lub wykorzystywania nieruchomości na inny cel, niż cel, na który została darowana darowizna podlega odwołaniu.* Niniejszy przepis uchwały wykracza poza delegację ustawową z art. 13 ust. 2b ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowi, iż: *W przypadku niewykorzystania nieruchomości na cel, na który została darowana, lub wykorzystywania nieruchomości na inny cel niż cel, na który została darowana, darowizna podlega odwołaniu, chyba że organ, który wyraził zgodę na dokonanie darowizny, wyrazi zgodę na zmianę warunków umowy darowizny, w tym na zmianę celu, na który*

nieruchomość została darowana, z uwzględnieniem zasad, o których mowa w ust. 2. Zgody nie wymaga zmiana warunków umowy darowizny, o której mowa w art. 59 ust. 2a. W pierwszej kolejności istotnym jest to, że oświadczenie woli o odwołaniu darowizny składane jest w przypadku nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego przez ich organy wykonawczy – w tym przypadku Prezydenta Miasta Katowice, a nie przez Radę. Po drugie przepis art. 13 ust. 2b ustawy o gospodarce nieruchomościami, przyznaje radzie upoważnienie jedynie do wyrażenia zgody na zmianę warunków umowy darowizny przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w przypadku niewykorzystania danej nieruchomości na cel określony w zawartej umowie darowizny. Z kolei Rada nie posiada kompetencji do samodzielnego odwołania darowizny oraz nie posiada upoważnienia ustawowego do stanowienia w przedmiocie takiej zgody – już na etapie przed zawarciem takiej umowy przez Prezydenta Miasta.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że organ stanowiący gminy – jako organ niebędący stroną umowy, której przedmiotem jest darowizna umowy - nie jest uprawniony do decydowania o treści umowy oraz nie może składać oświadczeń woli w imieniu gminy. Bieżące gospodarowanie nieruchomościami gminnymi, a więc podejmowanie czynności prawnych i faktycznych dotyczących nieruchomości, należy do organu wykonawczego gminy (tu: Prezydenta Miasta Katowice). W ocenie organu nadzoru uchwała w zakresie określenia szczegółowego celu publicznego darowizny oraz w zakresie stanowienia, że w przypadku niewykorzystania nieruchomości na ten cel darowizna zostanie odwołana - jest sprzeczna z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy. Treść kwestionowanych przepisów uchwały, zawierających elementy umowy cywilnoprawnej oraz zobowiązanie organu wykonawczego do przyszłego zachowania związanego z wykonaniem umowy darowizny, stawia w tym zakresie organ wykonawczy, jedynie w roli technicznego wykonawcy woli rady.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienia, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje sprzeczności z określonym przepisem prawnym. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18).

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XX/347/25 Rady Miasta Katowice z dnia 25 września 2025 r. w sprawie wyrażenia zgody na dokonanie darowizny nieruchomości położonej w Katowicach przy ul. Wojewódzkiej 56 na rzecz Akademii Muzycznej im. Karola Szymanowskiego w Katowicach (dz. nr 35/7) – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego